



Strasbourg, 23 mars 2012

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2011) 7F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

# **Rapport d'Evaluation de l'Italie sur la transparence du financement des partis politiques**

(Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 54<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 20-23 mars 2012)

## **I. INTRODUCTION**

1. L'Italie a adhéré au GRECO en 2007. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes sur l'Italie (Greco Eval I-II Rep (2008) 2F) lors de sa 43<sup>e</sup> Réunion Plénière (29 juin- 22 juillet 2009). Le Rapport d'Evaluation susmentionné ainsi que le Rapport de Conformité correspondant sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, actuellement en cours (lancé en janvier 2007), traite des thèmes suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 alinéa 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)<sup>1</sup>, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel<sup>2</sup> (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)<sup>4</sup> sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – sur un plan plus général – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en Italie du 5 au 7 octobre 2011, était composée de M. Fernando JIMENEZ SANCHEZ, Département des sciences politiques et de l'administration publique, Université de Murcie (Espagne), M<sup>me</sup> Zorana MARKOVIC, Directrice, Agence de lutte contre la corruption (Serbie) et M. Marcin WALECKI, Chef de l'Unité de la gouvernance démocratique, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. Cette EEG était accompagnée de M<sup>me</sup> Laura SANZ-LEVIA et de M. Yüksel YILMAZ du Secrétariat du GRECO. Préalablement à cette visite, une réponse très détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2011) 8E REPQUEST, Thème II) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
4. Les experts ont rencontré des responsables des services suivants de l'Etat italien : ministère de la Justice, Sénat, Chambre des députés, Service de l'information et des publications de la Présidence du Conseil des ministres, Comité des commissaires aux comptes chargés de l'examen des états financiers des partis politiques, Comité des contrôleurs des dépenses électorales au sein de la Cour des comptes de l'Etat, Commission régionale de garantie électorale, Bureau du Procureur de Rome et Cour de cassation. En outre, l'EEG a rencontré des membres des partis politiques suivants : Il Popolo della Libertà, Partito Democratico, Unione di Centro, Italia dei Valori, Federazione della Sinistra et Sinistra Ecologia Libertà. L'EEG a également rencontré des représentants de la section nationale de Transparency International, des médias et du milieu universitaire.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités italiennes pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une

---

<sup>1</sup> L'Italie a signé la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 27 janvier 1999, mais ne l'a pas encore ratifiée.

<sup>2</sup> L'Italie a signé le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) le 15 mai 2003, mais ne l'a pas encore ratifié.

description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Italie afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I – les incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2011) 7F, Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GÉNÉRALE**

### Vue d'ensemble du système politique et électoral

7. L'Italie est une république parlementaire démocratique, divisée administrativement en 20 régions, dont l'une (Trentin-Haut-Adige) est composée de deux provinces autonomes. Le chef de l'Etat est le Président, élu pour un mandat de sept ans. Le Premier ministre est nommé par le Président, sous réserve de l'approbation du Parlement. Le Parlement bicaméral comprend la Chambre des députés (630 membres élus) et le Sénat (315 membres élus plus 6 membres non élus), les membres des deux chambres étant directement élus au suffrage universel des adultes.
8. L'âge du droit de vote en Italie est de 18 ans pour les élections législatives (Chambre des députés) et de 25 ans pour les élections sénatoriales. Les citoyens peuvent normalement être candidats aux élections législatives à partir de 25 ans et aux élections sénatoriales à partir de 40 ans.
9. Des élections générales sont – en principe, quoique la pratique s'avère différente – organisées tous les cinq ans.
10. Les règles en matière électorale ont fait l'objet de plusieurs modifications depuis le début des années 90. De 1948 à 1992, un système de répartition proportionnelle des sièges (selon la méthode d'Hondt) était en vigueur ; il a produit des assemblées législatives très fragmentées ainsi que des gouvernements de coalition éphémères et instables. De 1945 à 1993, l'Italie a connu en tout 52 gouvernements, d'une durée moyenne inférieure à un an. Un nouveau système électoral a été adopté en 1993, avec trois quarts des sièges à la Chambre des députés et au Sénat pourvus sur la base d'un système de majorité des suffrages, tandis que le quart restant de sièges suivant un système de répartition proportionnelle (système électoral mixte dit *Mattarellum*). On s'attendait à ce que ce nouveau système simplifie le paysage politique et garantisse l'alternance politique. Cependant, un phénomène d'alliances électorales de nombreux partis politiques de petite dimension est apparu, donnant naissance à deux grands cartels électoraux, l'un de droite et l'autre de gauche, qui se sont succédés au pouvoir. De 1994 à 2006, huit gouvernements, d'une durée moyenne légèrement supérieure à un an, se sont ainsi succédés. A l'occasion des élections parlementaires d'avril 2006, le système électoral a été modifié par l'introduction d'un système proportionnel assorti d'une prime de majorité.
11. Dans le cadre du système électoral actuel, en ce qui concerne les élections à la Chambre des députés, chaque électeur attribue une voix à une liste de parti(s). Ces listes sont bloquées, si bien que les électeurs ne peuvent ni choisir des candidats individuels ni modifier l'ordre de la liste. En tout 618 des 630 sièges de la Chambre sont répartis au niveau national, selon le mode de la représentation proportionnelle, entre : i) les coalitions qui obtiennent au moins 10 % des voix et qui incluent au moins un parti obtenant au moins 2 % des voix ; ii) les partis politiques qui obtiennent au moins 4 % des voix en se présentant individuellement ou dans le cadre d'une coalition qui obtient moins de 10 % des voix ; et iii) les partis représentant des minorités linguistiques reconnues qui obtiennent au moins 20 % des voix dans leurs régions

correspondantes. Les sièges à la Chambre attribués à une coalition donnée sont ensuite répartis proportionnellement entre les partis qui constituent cette coalition et ont obtenu au moins 2 % des voix ; cependant, il est dérogé à cette exigence pour le parti de la coalition ayant recueilli le plus grand nombre de voix parmi ceux en ayant recueilli moins de 2 %. Le nouveau système est assorti d'une prime de majorité à l'échelle nationale : si la coalition qui obtient une majorité de voix recueille au départ moins de 55 % des sièges (340 sur 618), son nombre de sièges est porté à 340. Dans ce cas, les sièges restants sont répartis entre les autres coalitions et partis individuels qui remplissent les conditions. Des sièges à la Chambre sont ensuite répartis entre 26 circonscriptions plurinominales. Les citoyens italiens résidant à l'étranger élisent les 12 députés restants ; ces sièges sont également répartis selon la méthode de la représentation proportionnelle.

12. S'agissant des élections sénatoriales, les électeurs votent pour une liste bloquée de parti(s) dans 18 des 20 régions italiennes. Les sièges sénatoriaux dans ces régions sont répartis selon une méthode de représentation proportionnelle entre i) les coalitions qui obtiennent au moins 20 % des voix et qui incluent au moins un parti obtenant au moins 3 % des voix, ainsi que ii) les partis qui obtiennent au moins 8 % des voix en se présentant individuellement ou dans le cadre d'une coalition qui obtient moins de 20 % des voix. Les sièges sénatoriaux attribués à une coalition donnée sont ensuite répartis proportionnellement entre les partis qui constituent cette coalition et ont obtenu au moins 3 % des voix. Par ailleurs, le nouveau système des élections sénatoriales se caractérise par une prime de majorité à l'échelle régionale : si la coalition qui obtient une majorité de voix dans une région donnée recueille au départ moins de 55 % des sièges pourvus dans la région, son nombre de sièges est porté à au moins 55 % du total de la région, et les sièges restants sont répartis entre les autres coalitions et partis individuels qui remplissent les conditions. Enfin, les citoyens italiens résidant à l'étranger élisent 6 sénateurs ; ces sièges sont pourvus de la même manière que pour les sièges analogues à la Chambre des députés.

#### Cadre juridique et enregistrement des partis politiques

13. Le système juridique italien ne donne pas de définition de ce qu'est un parti politique ; néanmoins, sur la base de l'article 49 de la Constitution, un parti politique peut être défini en tant qu'association libre de personnes ayant pour objet de contribuer à l'élaboration de politiques nationales à travers des processus démocratiques. Conformément à la jurisprudence, les partis et mouvements politiques sont assimilés à des associations privées et non reconnues, qui sont réglementées par le Code civil.
14. En Italie, les partis et mouvements politiques n'ont pas de personnalité juridique et il n'est pas obligatoire qu'ils soient reconnus par les pouvoirs publics ou enregistrés. Cela étant dit, en vertu des règles du Code civil applicables aux associations, les partis politiques peuvent se voir conférer des droits et obligations autonomes, différents de ceux de leurs membres individuels.

#### Participation aux élections

15. Au total, 44 partis politiques se sont présentés aux dernières élections parlementaires, organisées les 13 et 14 avril 2008. Les partis suivants ont remporté des sièges au Parlement :

<u>Parti</u>	<u>Chambre des députés</u>	<u>Sénat de la République</u>	<u>Nombre total d'élus</u>
1. Il Popolo della Libertà	276	147	423
2. Partito Democratico	217	118	335
3. Lega Nord	60	25	85
4. Italia dei Valori Lista Di Pietro	29	14	43

<b>Parti</b>	<b>Chambre des députés</b>	<b>Sénat de la République</b>	<b>Nombre total d'élus</b>
5. Unione di Centro	36	3	39
6. Movimento per l'Autonomia	8	2	10
7. Südtiroler Volkspartei	2	4	6
8. Movimento Associativo Italiani all'estero	1	1	2
9. Autonomie Liberté Démocratie	1	0	1
10. Vallée d'Aoste	0	1	1
<b>Total</b>	<b>630</b>	<b>315</b>	<b>945</b>

16. Il convient de noter que les parlementaires peuvent changer de parti politique au cours de leur mandat, en vertu du principe constitutionnel selon lequel tout candidat élu exerce ses fonctions sans être lié par un mandat impératif vis-à-vis de ses électeurs ou de son parti.

### Vue d'ensemble du système de financement politique

#### Cadre juridique

17. Les questions ayant trait au financement des partis sont réglementées par divers textes législatifs, notamment :
- la Loi n° 2 de 1997, qui règlemente les obligations comptables des bénéficiaires du remboursement des dépenses électorales et établit une autorité compétente en matière de vérification de la comptabilité des partis ;
  - la Loi n° 195/1974, qui définit l'infraction de financement illicite d'un parti ;
  - la Loi n° 416/1981, la Loi n° 416/1987 et la Loi n° 250/1990, qui règlementent le financement public des journaux détenus par un parti politique ;
  - la Loi n° 659/1981, qui établit des obligations de déclaration à la fois pour le donateur et le bénéficiaire lorsque les dons dépassent le seuil réglementaire (c'est-à-dire des contributions annuelles supérieures à 50 000 EUR) ;
  - la Loi n° 441/1982 relative à la déclaration du patrimoine des élus ;
  - la Loi n° 515/1993, qui couvre les conditions requises pour bénéficier d'un remboursement des dépenses au titre des élections à la Chambre des députés, sénatoriales, européennes et régionales. Elle fixe un plafond pour les dépenses électorales. Par ailleurs, elle établit des règles de vérification publique des dépenses électorales et des sanctions en cas de manquement ;
  - la Loi n° 43/1995, qui couvre le remboursement des dépenses liées aux élections régionales ;
  - la Loi n° 157/1999, qui règlemente la seule forme de financement public des partis politiques, c'est-à-dire le remboursement des dépenses liées aux campagnes électorales et référendaires.

18. Les recettes des principaux partis politiques se décomposent comme suit :

Financement public	82 %
Financement privé	16,5 %
Autres sources de financement (publications, événements, etc.)	1,5 %

*\*Note : statistiques compilées à partir des états financiers de 2010 des principaux partis politiques*

## Financement public

*Partis politiques, mouvements politiques, listes de candidats, candidats individuels et comités d'organisation de référendum*

### i) Financement public direct :

19. L'allocation de fonds publics aux partis politiques a été introduite en 1974 et concernait alors les activités ordinaires annuelles et les campagnes. Les scandales de 1992-1993 dits « *Tangentopoli* » – de « *tangente* » (pot-de-vin) et « *poli* » (ville) en grec – et les mouvements référendaires en faveur d'une réforme électorale ont induit non seulement des modifications du système électoral évoquées plus haut mais aussi des modifications de la réglementation du financement des partis. Depuis 1993, un financement public est distribué sous forme de remboursement des dépenses de campagne. Même s'ils sont appelés « remboursement des dépenses de campagne », les fonds publics alloués à cette fin dépassent souvent les montants effectivement dépensés par les partis pendant les élections. Les partis politiques ne perçoivent plus de financement public au titre de leurs activités courantes.
20. Le montant moyen des remboursements au titre des dépenses de campagne totalise environ 180 000 000 EUR, soit environ 45 000 000 EUR pour chaque type d'élections. A ce propos, quatre fonds ont été établis aux fins du financement des élections i) relatives à la Chambre des députés, ii) sénatoriales, iii) européennes et iv) régionales, respectivement. Ces financements sont répartis entre les partis ou mouvements politiques, listes de candidats et candidats indépendants (pour le Sénat) ainsi qu'organismes de référendum atteignant le seul requis. Notamment :
- en ce qui concerne les élections à la Chambre des députés, le financement public est réparti, proportionnellement aux voix obtenues, entre les partis et mouvements politiques atteignant au moins 1 % des suffrages exprimés valides au niveau national ; la législation prévoit des règles spécifiques pour favoriser les partis représentant les minorités linguistiques (dans les régions de la Vallée d'Aoste et du Trentin-Haut-Adige) ; un financement supplémentaire est envisagé, qui représente 1,5 % du financement de base, pour le remboursement des dépenses électorales des partis qui se présentent dans la circonscription des « pays étrangers » ;
  - s'agissant des élections sénatoriales, le financement public est réparti sur une base régionale : une enveloppe allouée à chacune des 20 régions italiennes est répartie, proportionnellement aux voix obtenues au niveau régional, entre les listes de candidats atteignant au moins 5 % dans la région elle-même ou faisant élire un candidat, et aussi entre les candidats individuels élus, ou obtenant au moins 15 % des suffrages exprimés valides dans leur circonscription ; pour les élections sénatoriales, une dotation supplémentaire, égale à 1,5 % du financement de base, est également envisagée pour le remboursement des dépenses électorales des partis qui se présentent dans la circonscription des « pays étrangers » ;
  - pour ce qui est des élections européennes, le financement public est réparti proportionnellement entre les partis et mouvements politiques faisant élire au moins un candidat ;
  - pour chaque élection régionale, un financement public est alloué sur la base du nombre d'individus habilités à voter dans la région ; le financement public est réparti entre les listes provinciales de candidats faisant élire au moins un candidat ;
  - pour chaque demande valable de tenue d'un *référendum*, un remboursement forfaitaire de 500 000 EUR est accordé aux comités d'organisation ; le financement annuel est plafonné à 2 582 284,50 EUR.

ii) Financement public indirect :

21. La Loi n° 28/2000 dispose que tous les programmes concernant la « communication politique » (par exemple, présentation de programmes, tables rondes, débats et interviews électoraux) doivent garantir un accès égal à tous les sujets politiques. Tous les acteurs politiques qui sont représentés au Parlement italien, ou qui comptent au moins deux représentants au Parlement européen, peuvent bénéficier de ladite loi. Le principe de l'égalité d'accès à l'antenne est mis en pratique par le biais de l'allocation de temps d'antenne gratuit dans les services radiotélévisuels de l'Etat (stations de radio et chaînes de télévision). Les stations de radio et chaînes de télévision privées peuvent allouer du temps d'antenne pour les messages politiques à titre gratuit ou à moitié prix par rapport aux autres annonces. Aucune entité politique n'est autorisée à diffuser plus d'un message par jour sur la même unité radiotélévisuelle. De même, il n'est pas permis de publier des résultats de sondages politiques durant les 15 jours précédant le jour du scrutin. En outre, durant l'intervalle des 30 jours précédant des élections générales, les administrations locales, les institutions publiques et leurs représentants ne sont pas autorisés à promouvoir des débats ou à publier des matériels en faveur d'un parti politique ou de ses candidats. La surveillance de l'application de la Loi n° 28/200 est assurée par la Commission parlementaire pour l'orientation générale et la surveillance des services radiotélévisuels (*Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*) et l'Autorité de réglementation des communications (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*).
22. Des tarifs d'affranchissement réduits à des fins de publipostage s'appliquent pendant une période de 30 jours précédant les campagnes électorales, avec un tarif spécial de 0,36 EUR pour l'affranchissement de matériels électoraux à concurrence d'un nombre d'exemplaires égal au nombre d'individus ayant le droit de voter dans la circonscription.
23. Enfin, des panneaux d'affichage ainsi que des salles de réunion publique (par exemple, dans des écoles ou mairies) sont mises à disposition à titre gratuit par les municipalités au cours des campagnes électorales.
24. En outre, une déduction fiscale s'applique à un large éventail d'activités liées aux partis (voir paragraphes 35 et 37 pour précisions).

*Journaux de parti*

25. Un financement public est aussi accordé aux éditeurs de journaux et périodiques (y compris en format électronique) appartenant à des partis ou mouvements politiques qui sont représentés au Parlement italien ou qui disposent d'au moins deux élus au Parlement européen. Toutes les sociétés qui satisfont à ces critères peuvent bénéficier de dons sous réserve des conditions suivantes : i) les sociétés ne sont pas liées à des entreprises publiant des périodiques d'autres partis et ne contrôlent ni directement ni indirectement de telles entreprises ; ii) les sociétés ne bénéficient ni directement ni indirectement de subventions accordées à d'autres entreprises de publication, et leurs filiales ou leur société mère ou d'autres entités contrôlées par la même société mère ou par le même parti politique ne reçoivent pas de subventions. La vérification de la conformité avec ces conditions est assurée par l'Autorité de réglementation des communications.
26. Le financement consiste en une subvention fixe au titre des charges de production des médias concernés plus une subvention variable liée au volume de tirage de la publication. En tout cas, le montant total du financement public ne peut dépasser 70 % (pour les journaux et périodiques sur support papier de partis politiques) ou 50 % (pour les journaux électroniques de partis politiques)

ou 60 % (pour les journaux et périodiques sur support papier de mouvements politiques) des charges d'exploitation des médias en question.

27. De même, les chaînes de télévision par satellite monothématiques diffusées en clair et stations de radio appartenant à des partis politiques peuvent prétendre à un financement public à concurrence de 80 % de leurs charges d'exploitation.
28. Le financement public évoqué plus haut est disponible soit pour le journal soit pour le périodique soit pour la station de radio d'un parti/mouvement politique, mais pas pour les trois à la fois.

#### *Groupes parlementaires*

29. En vertu de l'article 15 des Règles de procédure de la Chambre des députés et de l'article 16 des Règles de procédure du Sénat, les groupes parlementaires de chaque chambre reçoivent une contribution financière ainsi que des locaux et des matériels pour mener à bien leurs activités. Ces financements publics sont alloués en fonction du poids numérique du groupe parlementaire concerné et sur le budget de la chambre respective. Les fonds en question sont destinés, en partie, à permettre aux groupes politiques d'exécuter leurs tâches et fonctions et, en partie, à payer les salaires de leurs employés.

#### *Contributions financières aux groupes parlementaires – Chambre des députés*

Année	Montant
2010	34 311 771,76 EUR
2009	33 633 438,08 EUR
2008	32 538 782,43 EUR

#### *Contributions financières aux groupes parlementaires – Sénat*

Année	Montant
2010	19 892 690,11 EUR
2009	18 698 613 EUR
2008	19 184 674,90 EUR

#### Financement privé

30. Il n'existe aucune limite concernant le montant, le volume cumulé et la périodicité des contributions privées qui peuvent être versées aux partis ou mouvements politiques ou candidats.
31. Il n'existe aucune restriction quantitative concernant les droits d'adhésion et le montant total des prêts ou crédits, legs et recettes d'activités de parti et de collecte de fonds qu'un parti peut recevoir.
32. Il n'existe aucune restriction particulière concernant les contributions d'organismes à but non lucratif, telles que les syndicats, organisations patronales, institutions religieuses, organisations politiques, etc.
33. Il n'existe aucune limite concernant les contributions d'entités étrangères.

34. Nonobstant les points susmentionnés, quelques restrictions s'appliquent au financement privé. Notamment :
- les dons en provenance de sociétés qui font appel public à l'épargne ou dont plus de 20 % du capital est détenu par l'Etat sont interdits (article 7, Loi 195/1974) ;
  - tout don d'une entreprise non visée ci-dessus doit être approuvé par l'organe de direction de l'entité juridique concernée et dûment comptabilisé dans les états financiers de ladite entité ;
  - il est interdit d'effectuer des dons en espèces d'un montant supérieur à 1 000 EUR (article 49, décret législatif n° 231/2007<sup>3</sup>). Au cours des campagnes relatives aux élections parlementaires nationales et aux élections régionales, les candidats individuels ne peuvent collecter des fonds que via un compte bancaire ou postal tenu par un agent désigné à cet effet. Le personnel des services postaux ou bancaires a obligation de vérifier l'identité des personnes qui effectuent des virements sur des comptes de campagne.

### Régime fiscal

35. Le remboursement des dépenses de campagne est exonéré d'impôt.
36. Un abattement fiscal de 19 % est prévu pour les dons d'argent (par virement bancaire ou postal) au profit d'un parti ou mouvement politique représenté au Parlement, à concurrence d'un montant compris entre 51,65 EUR et 103 291,37 EUR. Le manque à gagner en termes de recettes fiscales lié à ces déductions fiscales est plafonné à 25 823 000 EUR par an. En cas de dépassement de ce plafond, le ministère des Finances redéfinira le niveau de la déduction fiscale pour l'exercice suivant de sorte à ce que le plafond en vigueur ne soit pas dépassé.
37. Les dons ne sont pas fiscalement déductibles lorsqu'ils proviennent de : sociétés cotées en Bourse ou d'entités détenant de telles sociétés ; sociétés ayant des arriérés fiscaux au cours de l'exercice précédant la date du don ; adhérents, à titre d'acquiescement des droits d'adhésion à leur parti.

### Dépenses

#### *Plafonnement des dépenses relatives aux élections parlementaires*

38. Le système juridique italien prévoit un plafonnement des dépenses des partis politiques et des candidats individuels, exclusivement en ce qui concerne les élections parlementaires nationales et les élections régionales. Il n'existe pas de plafonnement des dépenses relatives aux élections européennes ou, de manière plus générale, en dehors des campagnes électorales. Le plafonnement des dépenses relatives aux élections à la Chambre des députés et élections sénatoriales est le suivant :
- a) partis politiques : montant obtenu en multipliant 1 EUR par le nombre de personnes ayant le droit de vote dans les circonscriptions de la Chambre des députés et du Sénat dans lesquelles le parti concerné présente des listes de candidats (article 10, Loi n° 515/1993) ;
  - b) candidats individuels : montant forfaitaire de 52 000 EUR pour chaque circonscription plus montant obtenu en multipliant 0,01 EUR par le nombre de citoyens habitant dans la circonscription dans laquelle le candidat concerné se présente.

---

<sup>3</sup> Tel que modifié par le Décret-loi n° 201 du 6 décembre 2011. Suite à cette modification, le seuil relatif aux dons en espèces a été ramené de 2 500 EUR à 1 000 EUR.

*Plafonnement des dépenses relatives aux élections régionales, provinciales et municipales*

39. En ce qui concerne les élections régionales, le plafonnement des dépenses des partis politiques est le même que pour les élections parlementaires : il s'agit du montant obtenu en multipliant 1 EUR par le nombre de personnes ayant le droit de vote dans les circonscriptions de la Chambre des députés et du Sénat dans lesquelles ils présentent des listes de candidats. S'agissant des candidats individuels, le plafond des dépenses est égal au montant forfaitaire de 38 802,85 EUR plus le montant obtenu en multipliant 0,0061 EUR par le nombre de citoyens habitant dans la circonscription provinciale où les candidats se présentent<sup>4</sup>. Pour les candidats qui se présentent sur différentes listes provinciales, le plafond est égal à la limite supérieure autorisée pour une candidature individuelle augmentée de 10 %.
40. Pour ce qui est des élections municipales et provinciales, la loi dispose seulement que dans les villes comptant plus de 50 000 habitants, les dossiers des listes de candidats ou des candidats individuels doivent inclure le budget auquel la liste ou le candidat en question se conformera (article 30, Loi n° 81/1993).
41. Le tableau ci-après résume le régime en vigueur en Italie évoqué ci-dessus concernant les recettes et les dépenses des partis politiques.

*Tableau récapitulatif relatif au financement politique en Italie*

RECETTES : FINANCEMENT PUBLIC ET PRIVÉ				
Financement public	Partis et mouvements politiques		Journaux de parti	Groupes parlementaires
	50 à 80 % des recettes des partis	<i>Direct</i>	Remboursement des dépenses de campagne des partis représentés au Parlement (environ 180 millions EUR, soit en moyenne 45 millions EUR par type d'élections)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subvention forfaitaire au titre des charges de production</li> <li>+</li> <li>subvention variable liée au volume de tirage de la publication</li> </ul>
<i>Indirect</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Temps d'antenne gratuit sur les services radiotélévisuels de l'Etat</li> <li>Tarifs d'affranchissement réduits</li> <li>Panneaux d'affichage</li> <li>Salles de réunion publique</li> <li>Abattements fiscaux</li> </ul>		
Financement privé	<u>Absence de limite</u> concernant : <ul style="list-style-type: none"> <li>le montant ou le volume cumulé ou la périodicité des dons privés,</li> <li>les droits d'adhésion,</li> <li>les dons en provenance d'organismes à but non lucratif,</li> <li>les dons en provenance de l'étranger,</li> <li>les prêts,</li> <li>les legs</li> <li>et les recettes d'activités de parti et de collecte de fonds</li> </ul>		<u>Restrictions</u> comme suit : <ul style="list-style-type: none"> <li>les sociétés qui font appel public à l'épargne ou dont plus de 20 % du capital est détenu par l'Etat ne peuvent pas effectuer de don,</li> <li>les dons d'entreprise ne sont autorisés que s'ils sont approuvés par le conseil d'administration et figurent dans le rapport annuel de la société</li> <li>et les dons anonymes ne sont possibles qu'à concurrence de 1 000 EUR.</li> </ul>	
<b>DÉPENSES : PLAFONNÉES POUR LES ÉLECTIONS PARLEMENTAIRES ET RÉGIONALES</b>				

<sup>4</sup>Ce montant est de 0,03 EUR pour la région du Latium et 0,005 EUR pour la Toscane.

### III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPÉCIFIQUE

#### i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

##### Comptabilité et conservation de registres

###### *Partis et mouvements politiques*

42. Les partis politiques qui reçoivent un financement public (remboursement de dépenses électorales) doivent respecter certaines obligations de transparence en ce qui concerne leurs recettes et dépenses.
43. Le représentant légal ou le trésorier du parti doit tenir le livre-journal et le livre d'inventaire. Le livre-journal doit mentionner les opérations réalisées au jour le jour. Avant l'utilisation des livres comptables, leurs pages doivent être cotées et revêtues du cachet d'un notaire. Le livre d'inventaire doit être établi le 31 décembre de chaque année, en mentionnant les éléments de l'actif et du passif et leur valeur respective. Il doit se terminer par un rapport annuel et être signé par le représentant légal (ou le trésorier) du parti dans un délai de trois mois à compter de sa présentation aux organes statutaires compétents.
44. Tous les registres doivent être tenus en conformité avec les principes d'une comptabilité en bonne et due forme, sans espaces vides, insertions entre les lignes ou rajouts en marge.
45. Les registres comptables doivent être conservés pendant au moins 5 ans. Les entités commerciales au sein desquelles les partis politiques détiennent une participation doivent conserver leurs registres pendant 10 ans.

###### *Candidats individuels*

46. Pendant les campagnes relatives aux élections parlementaires et régionales, les candidats individuels ne peuvent collecter des fonds que via un compte bancaire ou postal tenu par un agent désigné à cet effet.

##### Obligations de déclaration

###### *Partis et mouvements politiques*

###### *i) Rapports financiers relatifs à l'activité annuelle*

47. Le représentant légal (ou le trésorier) du parti doit rendre compte de toutes les activités et dépenses à travers des états financiers annuels. Des formulaire types sont prévus pour présenter les états financiers des partis ; ces formulaires incluent tous les postes qui doivent figurer dans les états financiers, par exemple l'actif net, les subventions de l'Etat, les dons privés (y compris le nom du donateur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale), les charges liées aux activités de presse, les moyens techniques/matériels bureautiques/meubles, les prêts, etc. Les états financiers en question doivent être accompagnés de notes couvrant, entre autres, les critères d'évaluation, les transferts d'actifs, les engagements hors-bilan, les effectifs ventilés par catégorie, etc. Des annexes aux états financiers doivent également être présentées, y compris les états financiers des sociétés tierces dans lesquelles le parti détient une participation, que ce soit par le biais de sociétés de fiducie ou d'intermédiaires, ainsi que les états financiers

des entreprises d'édition de journaux ou de périodiques, ainsi que tout autre document requis par l'Autorité de réglementation des communications.

48. En outre, un rapport sur la situation financière et économique du parti et ses résultats opérationnels dans l'ensemble doit être joint ; un formulaire type est également fourni à cet effet.
49. Les états financiers de l'exercice, le rapport sur les opérations et les notes complémentaires aux états financiers sont examinés par un comité de commissaires aux comptes.
50. Les états financiers annuels, accompagnés du rapport sur les opérations et des notes complémentaires aux états financiers, dûment signés par le représentant légal (ou le trésorier) du parti, ainsi que le rapport des commissaires aux comptes du parti, signé par ces derniers, et des exemplaires des journaux dans lesquels les éléments susmentionnés ont été publiés, doivent être communiqués par le représentant légal (ou le trésorier du parti) au Président de la Chambre des députés au plus tard le 31 juillet de chaque année.

*ii) Rapports financiers relatifs aux dépenses de campagne*

51. En ce qui concerne les campagnes relatives aux élections parlementaires nationales, européennes et régionales, tous les partis qui présentent leur propre liste de candidats sont tenus de communiquer au président de l'assemblée à l'élection de laquelle ils se présentent (le Président de la Chambre des députés dans le cas des élections européennes) un état final des dépenses et des sources de financement des élections (article 12 de la loi n° 515/1993 eu égard à l'article 16(5) de la même loi).
52. L'état susmentionné est ensuite transmis à un comité de contrôleurs spécial établi au sein de la Cour des comptes de l'Etat (*Corte dei Conti*).

*iii) Déclaration conjointe des dons*

53. Une déclaration conjointe doit être effectuée par le donateur et le bénéficiaire de tout don d'un montant supérieur à 50 000 EUR au cours d'une année civile (article 4, Loi n° 659/1981). La déclaration doit être effectuée auprès du Président de la Chambre des députés dans un délai de trois mois à compter de la réception du don s'il s'agit d'un don unique d'un montant supérieur à 50 000 EUR, ou au plus tard le mois de mars de l'année suivante s'il s'agit de dons fractionnés (de moindres montants) du même donateur au cours de l'année civile. L'obligation d'une déclaration conjointe ne s'applique pas aux prêts consentis par des établissements de crédit et bancaires. S'agissant des dons en provenance de l'étranger, l'obligation de déclaration ne s'applique qu'à la partie bénéficiaire (et non au donateur).

*Journaux de parti*

54. Pour ce qui est des journaux et des stations de radio servant d'organes d'information à un parti politique, la législation n'impose pas d'obligations particulières en matière de comptabilité ainsi que de préparation et d'approbation des états financiers en dehors de celles que prescrit déjà la législation sur les sociétés.

*Groupes parlementaires*

55. La législation n'impose pas d'obligations particulières aux groupes parlementaires en matière de comptabilité ainsi que de préparation et d'approbation des états financiers.

### Candidats à une élection

56. Tous les candidats aux élections parlementaires nationales et aux élections régionales, y compris ceux qui ne sont pas élus en fin de compte, doivent présenter :
- i) un état des dépenses encourues et des dettes contractées au titre de la campagne électorale, qui doit être accompagné d'un rapport comptable détaillant les contributions et les services reçus et les dépenses encourues. Le rapport, qui peut aussi être basé sur les divulgations faites par le candidat uniquement, énumère systématiquement les noms des individus ayant apporté des dons et services d'une valeur supérieure à 20 000 EUR, ainsi que tous les dons et services quelle qu'en soit la valeur en provenance d'autres sources. Le rapport inclut également les relevés des comptes bancaires et, le cas échéant, comptes postaux utilisés par le candidat.*
57. L'état susmentionné doit être signé par le candidat et contresigné par le représentant agréé qui certifie l'exactitude des recettes déclarées. Une telle obligation n'est pas prévue pour les élections européennes.
58. Les rapports comptables et les états relatifs aux dépenses électorales doivent être communiqués à la Commission régionale de garantie électorale.

### Représentants élus

59. La Loi n° 441/1982 impose aux élus l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine. En particulier, dans un délai de trois mois à compter de leur entrée en fonction, les membres du Parlement national et les membres du gouvernement sont tenus de déposer auprès de l'assemblée parlementaire compétente (en l'occurrence le Sénat pour les membres du gouvernement) les éléments ci-après :
- i) une déclaration de leurs droits afférents à des biens immobiliers et mobiliers inscrits dans des registres publics, actions de sociétés, investissements en capital, mandats d'administrateur de société ou appartenance à des comités de commissaires aux comptes ; une déclaration, à déposer au plus tard à la date limite de déclaration d'impôt, de toute variation de leur patrimoine intervenue au cours de leur mandat ou à la fin de leur mandat ;*
  - ii) un exemplaire de leur déclaration d'impôt sur le revenu en tant que personne physique la plus récente ; la déclaration d'impôt sur le revenu doit être déposée chaque année au cours du mandat du parlementaire ainsi qu'à la fin de son mandat ;*
  - iii) un état des dépenses encourues et des dettes contractées au titre de la campagne électorale ou une déclaration selon laquelle l'élu concerné a bénéficié exclusivement de matériels et de ressources électoraux fournis par le parti pour lequel il a été élu.*
  - iv) une copie de chaque déclaration de don supérieur à 50 000 EUR conjointement signée.*
60. Les obligations mentionnées aux points i) et ii) ci-dessus s'appliquent également à la situation économique et à la déclaration d'impôt du/de la conjoint(e), sauf séparation, et des enfants vivant dans le foyer familial, si ces personnes y consentent.
61. Les dispositions ci-dessus visent également les conseillers régionaux et provinciaux ainsi que les conseillers municipaux (municipalités comptant plus de 50 000 habitants) selon les modalités prescrites par ces conseils eux-mêmes.

## Obligations de publication

### *Rapports financiers annuels*

62. Au plus tard le 30 juin de chaque année, le représentant légal ou le trésorier est tenu de publier dans au moins deux journaux, dont obligatoirement un journal diffusé à l'échelle nationale, les états financiers du parti ainsi qu'un résumé du rapport sur les opérations et les notes complémentaires aux états financiers.
63. Le Bureau de la Chambre des députés veille à la publication des états financiers des partis politiques dans un supplément spécial du Journal officiel.
64. La Chambre des députés publie les états financiers des sociétés détenues, y compris les sociétés éditrices de journaux et les sociétés détenues par le biais de sociétés de fiducie ou d'intermédiaires, dans le Journal officiel.
65. Il n'existe pas de dispositions relatives à la publication des états financiers des groupes parlementaires.

### *Rapports de campagne*

66. Le Bureau des questions électorales au sein de la Cour d'appel est responsable de la publication de l'état final des dépenses électorales des partis politiques.
67. L'état final des dépenses électorales des candidats peut être librement consulté auprès de la Commission régionale de garantie électorale compétente.
68. Le Comité des contrôleurs des dépenses électorales, établi au sein de la Cour des comptes de l'Etat, produit également ses propres rapports sur l'état final des dépenses électorales.

### *Déclarations conjointes des dons*

69. Les déclarations conjointes peuvent être consultées par tous les électeurs, y compris dans les archives électroniques tenues par le service du trésorier de la Chambre des députés.

### *Déclarations de patrimoine*

70. La Chambre des députés et le Sénat sont responsables de la publication des déclarations de patrimoine. Les déclarations financières sont publiées dans des bulletins officiels qui sont disponibles sur demande des électeurs inscrits.

## Accès aux registres comptables

71. Les services répressifs ont accès aux registres comptables des partis politiques en cas de soupçon d'infraction pénale, tout comme les services fiscaux à des fins de contrôle fiscal. Les perquisitions effectuées dans le cadre d'une enquête pénale sont soumises à certaines restrictions si elles concernent un parlementaire. En pareilles circonstances, l'autorité judiciaire doit obtenir l'aval de la chambre à laquelle appartient l'élu concerné.
72. Les partis politiques ne sont pas visés par la réglementation relative au libre accès à l'information. En conséquence, des informations financières détaillées (autres que celles figurant

dans les rapports financiers annuels/de campagne, déclarations conjointes et déclarations de patrimoine) ne sont pas accessibles au public.

ii) **Surveillance (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

Vérification des comptes

*Partis et mouvements politiques*

73. Les états financiers annuels des partis politiques bénéficiant d'un financement public doivent être vérifiés par le commissaire aux comptes attribué au parti (Loi n° 2/1997). La législation n'impose pas de conditions particulières s'agissant des qualifications que le commissaire aux comptes du parti doit posséder.
74. Pour ce qui est des filiales ou autres sociétés dans lesquelles un parti détient une participation en capital, telles que les sociétés qui éditent le journal du parti, elles sont soumises aux normes de contrôle légal applicables aux sociétés telles que définies par le droit civil.
75. Il n'existe pas de dispositions réglementaires spécifiques concernant l'audit interne des sections locales des partis politiques jouissant d'une autonomie statutaire et financière.
76. Il n'existe pas d'obligations d'audit interne concernant la préparation de l'état effectif des dépenses électorales et des sources de financement correspondantes.

*Candidats individuels*

77. S'agissant de l'état des dépenses électorales qui doit être communiqué par les candidats individuels, toutes les opérations relatives à la campagne et les écritures comptables doivent être effectuées par un agent électoral désigné à cet effet par le candidat. Préalablement à sa communication à la Commission régionale de garantie électorale, l'état final des dépenses électorales est signé par le candidat et contresigné par son agent qui certifie l'exactitude des recettes déclarées. Une telle obligation n'est pas prévue pour les élections européennes.

*Journaux de parti*

78. Ces organes sont tenus de présenter, à l'Autorité de réglementation des communications, l'état des dépenses certifié par un commissaire aux comptes.

*Groupes parlementaires*

79. Il n'existe pas de dispositions réglementaires spécifiques en matière d'audit interne à l'intention des groupes parlementaires.

Autorités de surveillance réglementaire

*Chambre des députés et Sénat*

80. La Chambre des députés et le Sénat sont conjointement responsables du remboursement et de la suspension du remboursement des dépenses électorales aux partis politiques. Dans l'exercice de cette mission, ils s'appuient sur les activités de vérification comptable et de contrôle du

Comité des commissaires aux comptes, du Comité des contrôleurs des dépenses électorales et de la Commission régionale de garantie électorale, conformément aux modalités ci-après.

*Comité des commissaires aux comptes chargés de l'examen des états financiers des partis politiques (article 8, Loi n° 2/1997)*

81. Le Comité des commissaires aux comptes vérifie l'exactitude et la conformité légale des états financiers annuels des partis politiques.
82. Le Comité des commissaires aux comptes se compose de 5 commissaires aux comptes inscrits à l'Ordre national des commissaires aux comptes, qui sont désignés au début de chaque législature par les Présidents de la Chambre des députés et du Sénat, qui s'entendent préalablement sur les désignations. Le mandat des commissaires aux comptes nommés au Comité n'est pas renouvelable. Les frais de fonctionnement du Comité et la rémunération de ses membres sont pris en charge par les deux chambres. Le Comité est sis à la Chambre des députés.
83. Le Comité procède à un « audit de second niveau » des états financiers des partis politiques. Il n'a pas de pouvoirs directs d'inspection.
84. Le Comité n'est pas habilité à donner des instructions à une autorité répressive. Toutefois, il peut solliciter, par le truchement du Président de la Chambre des députés, des clarifications et des documents supplémentaires auprès d'un parti si la vérification comptable réalisée indique une violation de la législation sur le financement des partis.
85. Le Comité n'a pas de pouvoirs directs d'imposition de sanctions. Si le Comité découvre des manquements à la législation, les sanctions sont imposées par les Présidents des chambres du Parlement.

*Comité des contrôleurs des dépenses électorales établi au sein de la Cour des comptes de l'Etat (article 12, Loi n° 515/1993)*

86. Le Comité des contrôleurs vérifie que les dépenses électorales des partis politiques sont conformes à la législation et que les documents produits par ces partis à l'appui des dépenses en question sont valables. Il rend ensuite compte au Président de la Chambre des députés ou du Sénat, ou aux conseils régionaux, des résultats de ses activités de vérification comptable, dans un délai de six mois qui peut être étendu de trois mois supplémentaires au maximum.
87. Le Comité des contrôleurs des dépenses électorales institué au sein de la Cour des comptes de l'Etat se compose de 3 juges désignés par tirage au sort parmi les membres de la Cour. Pendant leur mandat, les contrôleurs ne peuvent ni accepter ni exercer d'autres charges ou fonctions.
88. Le Comité des contrôleurs recourt aux services de neuf commissaires aux comptes et, au besoin, au personnel de soutien de la Cour des comptes de l'Etat (employés de la Cour qui ont été désignés suite à un concours ouvert au public).
89. Il n'a pas de pouvoirs d'inspection, mais peut solliciter des clarifications et des documents supplémentaires auprès d'un parti si la vérification comptable réalisée indique une violation des règles de financement des campagnes électorales.

90. Le Comité des contrôleurs est habilité à imposer des sanctions. Celles-ci peuvent être directes ou indirectes et sont imposées par les Présidents des deux chambres.

*Commission régionale de garantie électorale (article 13, Loi n° 515/1993)*

91. La Commission régionale de garantie électorale vérifie l'exactitude des rapports électoraux des candidats.
92. Elle est instituée au sein de la Cour d'appel ou, en l'absence d'une telle cour, au sein de la principale cour de première instance de la capitale régionale. Elle se compose du Président de la Cour d'appel ou de la Cour de première instance, qui la préside, ainsi que de 6 autres membres désignés par le Président susmentionné pour un mandat de 4 ans renouvelable une fois. Une moitié des membres sont désignés par tirage au sort parmi les juges ordinaires et l'autre moitié, parmi les personnes qui sont inscrites depuis au moins 10 ans à l'Ordre national des experts-comptables ou qui sont des professeurs titulaires de droit, administration ou économie à l'université. Outre les membres titulaires, le Président désigne également 4 membres suppléants au sein de la Commission, dont deux sont des juges et deux sont des comptables ou professeurs, suivant les modalités indiquées ci-dessus. Les personnes appartenant aux catégories ci-après ne peuvent pas être désignées en tant que membre titulaire ou suppléant de la Commission : membres du Parlement national, membres du Parlement européen, conseillers régionaux, provinciaux et municipaux et membres des gouvernements locaux ; quiconque a été candidat pour siéger au sein de la Commission au cours des 5 années précédentes, quiconque occupe une fonction de direction ou d'encadrement à quelque niveau que ce soit dans un parti politique et quiconque a siégé au sein de la Commission au cours des 5 années précédentes.
93. Pour s'acquitter de sa mission, la Commission recourt à des membres du personnel de la Chancellerie de la Cour d'appel ou de la Cour de première instance. La Commission peut demander aux administrations publiques compétentes, y compris l'Autorité de réglementation des communications, toute information utile à son travail. Pour mener à bien ses inspections, la Commission recourt également aux services de l'Administration financière de l'Etat en matière de vérification comptable et de surveillance.
94. Tout électeur peut former une réclamation auprès de la Commission, dans un délai de 120 jours après les élections, à propos de l'exactitude d'un rapport relatif aux élections en question.
95. La Commission régionale de garantie électorale est habilitée à imposer des sanctions. Celles-ci peuvent être directes ou indirectes et sont imposées par la chambre du Parlement ou le conseil régional concerné.

*Autorité de réglementation des communications*

96. L'Autorité de réglementation des communications est chargée du remboursement et du contrôle des fonds publics reçus par les journaux de parti.
97. L'Autorité se compose de 8 commissaires, dont 4 sont élus par la Chambre des députés et 4, par le Sénat. Le Président de l'Autorité est désigné par le Président de la République sur recommandation du Président du Conseil des ministres. L'Autorité jouit d'une pleine autonomie et est indépendante dans ses décisions et ses évaluations. Elle s'appuie sur l'expertise d'un organe spécial de la Brigade financière (*Guardia di Finanza*).

98. En ce qui concerne la validation des charges, qui est importante pour le calcul du montant du financement public alloué, les entreprises d'édition bénéficiaires sont tenues de présenter un état des charges certifié par un commissaire aux comptes.
99. Le Service de l'information et des publications de la Présidence du Conseil des ministres peut ordonner à la Brigade financière d'effectuer des inspections spécifiques, si le processus de vérification comptable découvre des incohérences dans les charges déclarées. Par ailleurs, le service susmentionné est l'organe chargé d'imposer des sanctions en cas de manquement, mais seulement après que le financement a été alloué.

*Tableau récapitulatif des obligations de déclaration et de contrôle du financement politique*

	Type de rapport	Contrôle interne	Contrôle externe
<b>Parti politique</b>	Rapport financier annuel (uniquement les partis bénéficiaires de financement public)	Auditeur	Comité des commissaires aux comptes (contrôle procédural uniquement, pas de pouvoir d'inspection)
	Rapport de campagne	Pas d'auditeur	Comité des contrôleurs (contrôle procédural uniquement, pas de pouvoir d'inspection)
	Déclaration conjointe de don	Pas d'auditeur	Chambre des députés (concernant le dépôt uniquement)
<b>Candidat</b>	Etat des dépenses et des dettes (au titre de la campagne électorale)	Agent électoral	Commission régionale de garantie électorale (contrôle procédural uniquement, pas de pouvoir d'inspection)
<b>Journal de parti</b>	Etats financiers annuels	Auditeur	Autorité de réglementation des communications
<b>Groupe parlementaire</b>	Pas de déclaration financière	Pas d'auditeur	Néant

### Obligations de publication

100. Le Comité des commissaires aux comptes établit des rapports sur ses activités de vérification comptable, à l'intention des Présidents des deux chambres. La législation n'impose pas la publication de ces rapports. Néanmoins, les rapports en question sont soumis aux règles régissant l'accès aux documents administratifs. Ainsi, toute personne légitimement intéressée peut prendre connaissance des rapports et en faire une copie. En vertu du règlement interne de la Chambre des députés, les parlementaires et les journalistes sont réputés légitimement intéressés par ces rapports.
101. Les rapports produits par le Comité des contrôleurs des dépenses électorales sont publics. Actuellement, ces rapports sont également publiés sur le site Internet de la Cour des comptes de l'Etat.

102. La Commission régionale de garantie électorale n'est pas tenue d'établir des rapports. Les états des dépenses électorales des candidats peuvent être librement consultés par les citoyens, mais pas les comptes-rendus de la Commission.

*Publication des rapports pertinents sur le financement politique*

Type de rapport	Responsable de la publication	Moyens de publication
<b>Rapport de parti/candidat</b>		
Rapport financier annuel	Parti politique	Deux journaux
	Chambre des députés	Journal officiel
Rapport de campagne de parti politique	Cour d'appel	Sur demande, dans les locaux de la cour d'appel
Etat des dépenses et des dettes de candidat (au titre de la campagne électorale)	Commission régionale de garantie électorale	Sur demande, dans les locaux de la cour d'appel
Rapport financier annuel de société détenue, société éditrice de journaux et société détenue à travers une société de fiducie ou un intermédiaire	Chambre des députés	Journal officiel (également disponible dans les rapports financiers annuels des partis respectifs)
Déclaration conjointe de don	Chambre des députés	Disponible pour consultation dans les archives électroniques de la Chambre des députés
<b>Rapport de vérification comptable</b>		
Rapport financier annuel	Comité des commissaires aux comptes (pas d'obligation de publication)	Accès garanti par les dispositions relatives à l'accès aux données administratives, si l'intérêt légitime est prouvé
Rapport de campagne de parti politique	Comité des contrôleurs	Site Internet de la Cour des comptes de l'Etat
Etat des dépenses et des dettes de candidat (au titre de la campagne électorale)	Commission régionale de garantie électorale (pas d'obligation d'établissement d'un rapport de vérification comptable)	

Déclaration aux services répressifs

103. Si, dans le cadre de ses activités de contrôle, une autorité de surveillance réglementaire quelle qu'elle soit (Comité des commissaires aux comptes, Comité des contrôleurs, Commission régionale de garantie électorale ou Autorité de réglementation des communications) découvre une infraction, elle en fait état au Parquet ou à la police, en vertu de l'article 331 du Code de procédure pénale (obligation de signaler les soupçons d'infraction).

**iii) Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)**

Sanctions pénales

104. Il existe une infraction pénale spécifique de financement politique illicite (article c, Loi n° 195/1974). En particulier, aucun financement ni don de quelle forme que ce soit ne sont autorisés en provenance d'un organisme public, d'une administration locale ou d'une société

dans laquelle un organisme public détient une participation de plus de 20 % du capital ou filiale d'une telle société. Est également proscrite toute forme de financement direct ou indirect et de don provenant d'une société non visée ci-dessus, à moins que ce financement ou don ait été dûment décidé par l'organe de direction compétent de la société et ne soit dûment inclus dans ses états financiers. Quiconque donne (donateur) ou reçoit (bénéficiaire) des fonds en violation de ces règles est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à 4 ans et d'une amende égale à 3 fois la valeur du financement illicite donné ou reçu.

### Sanctions administratives/civiles

#### *Sanctions applicables aux partis politiques*

105. La violation des règles relatives à l'information financière est passible d'une suspension du remboursement des dépenses électorales auquel peut prétendre le parti en cause (article 8, Loi n° 2/1997).
106. La violation de la réglementation relative à l'état effectif des dépenses électorales est passible de différentes sanctions qui varient en fonction de la nature de la violation (article 12, Loi n° 515/1993) :
- a) si un parti politique omet de présenter un état final de ses dépenses électorales, le remboursement des dépenses électorales est suspendu jusqu'à ce qu'il remédie à ce manquement ;
  - b) si un parti politique omet de présenter un état final de ses dépenses électorales, il est passible de sanction administrative sous forme d'une amende comprise entre 51 645,69 EUR et 516 457 EUR ;
  - c) si un parti politique omet d'indiquer la source de ses financements dans l'état final de ses dépenses électorales, il est passible d'une amende comprise entre 5 164,57 EUR et 51 645,69 EUR. Si ce parti politique ne s'acquitte alors pas du montant de l'amende, les personnes ayant agi de façon délictueuse ou gravement coupable au nom du parti (administrateurs du parti) sont passibles de poursuites (article 6-bis, Loi n° 157/1999)<sup>5</sup> ;
  - d) si un parti politique est coupable de violation du plafonnement des dépenses, il est passible d'une amende supérieure ou égale à la moitié du montant dont il a dépassé le plafond en question mais inférieure ou égale à trois fois ce montant.
107. Les instances responsables de l'imposition de sanctions pour les violations susmentionnées sont le Président de la Chambre des députés (élections relatives à la Chambre des députés, européennes et régionales) et le Président du Sénat (élections sénatoriales), chacun dans son domaine de compétence.

---

<sup>5</sup> Aux fins du remboursement des dettes des partis et mouvements politiques encourues avant le 3 juin 1999, une enveloppe de garantie financée par 1 % des ressources allouées a été constituée. En effet, la Loi n° 157/1999 établit une enveloppe de garantie en vue de rembourser les dettes des partis et mouvements politiques contractées avant le 3 juin 1999. Le Décret n° 31/2007 du ministère de l'Economie précise les mécanismes de remboursement, comme suit :

- les créanciers intéressés doivent adresser une demande au ministère ;
- les conditions du fonctionnement de la garantie sont les suivantes : i) la créance doit être certaine, liquide et exigible ; ii) la créance doit être née avant le 3 juin 1999 ; iii) les créanciers doivent avoir épuisé toutes les procédures de recouvrement forcé d'autres types de sûretés fournis par les partis politiques concernés.

108. Toute négligence ou tout retard relatif à une déclaration conjointe de don est passible d'une amende comprise entre 2 et 6 fois le montant du don non déclaré (article 4, Loi 659/1981). L'instance responsable de l'imposition d'une telle sanction est le Préfet compétent.

#### *Sanctions applicables aux candidats*

109. Les sanctions ci-après s'appliquent en cas de violation de la réglementation relative à la déclaration des dépenses électorales des candidats (article 7, Loi n° 515/1993) :
- a) le manquement à l'obligation de dépôt d'un état final des dépenses électorales auprès de la Commission régionale de garantie électorale est passible d'une amende comprise entre 5 164,57 EUR et 51 645,69 EUR, déterminée par la Commission ;
  - b) en cas de violation du plafonnement des dépenses par un candidat individuel, la Commission régionale de garantie électorale impose une amende supérieure ou égale au montant dont le candidat a dépassé le plafond des dépenses mais inférieure ou égale à trois fois ce montant. Le dépassement du plafond des dépenses d'un montant supérieur ou égal à deux fois le montant autorisé est passible non seulement de l'amende susmentionnée mais aussi de la révocation du candidat élu ;
  - c) en cas de défaut de dépôt, par un candidat, de l'état relatif aux dépenses électorales dans le délai prescrit (c'est-à-dire trois mois après la proclamation de l'élection), la Commission régionale de garantie électorale, après avoir adressé au candidat une mise en demeure de déposer l'état dans un délai de 15 jours, impose une amende comprise entre 5 164,57 EUR et 51 645,69 EUR. Un candidat qui a été déclaré élu mais n'a toujours pas déposé l'état susmentionné bien qu'il ait reçu une mise en demeure à cet effet est révoqué ;
  - d) en cas d'irrégularités dans l'état des dépenses électorales, ou en cas de non-identification des personnes ayant effectué les dons au candidat, la Commission régionale de garantie électorale, au terme des procédures d'inspection pertinentes, impose une amende comprise entre 5 164,57 EUR et 51 645,69 EUR.
110. La Commission régionale de garantie électorale est chargée d'imposer les sanctions en cas de violation des règles sur l'état des dépenses électorales des candidats.
111. Aux fins de la déclaration de révocation d'un/e candidat/e élu/e, la Commission régionale de garantie électorale informe la chambre du Parlement ou le conseil régional concerné qu'elle a établi de façon irréfutable des manquements à la législation, et la chambre du Parlement ou le conseil régional, conformément à ses propres règles de procédure, veille alors à la révocation effective du membre fautif.

#### *Sanctions applicables aux journaux de parti*

112. Le Service de l'information et des publications de la Présidence du Conseil des ministres est habilité à imposer des sanctions, mais uniquement après que le financement a été alloué. Les sanctions sont déterminées selon le droit civil ordinaire et consistent en ce qui suit : remboursement obligatoire du financement reçu majoré d'intérêts et ajustement de la valeur monétaire de la société qui a violé la réglementation relative à la vérification des comptes des sociétés et la législation relative à l'affiliation de sociétés distinctes.

## Sanctions applicables aux groupes parlementaires

113. Il n'existe pas de sanctions spécifiques concernant les contributions aux groupes parlementaires.

Tableau récapitulatif des sanctions en cas de violation des règles sur le financement politique

Type de violation	Sanction(s) applicable(s)	Contrevenant(s) sanctionné(s)	Instance de sanction
<b>Pénal</b>			
Financement politique illicite (dons provenant de sources interdites)	Peine d'emprisonnement de 6 mois à 4 ans  et Amende de 3 fois le montant du financement illicite octroyé ou reçu au maximum	Donateur et bénéficiaire du don	Juge
<b>Administratif/civil</b>			
Non-communication ou communication irrégulière de rapport financier	Suspension du financement public	Parti ou mouvement politique	Président de la Chambre des députés/du Sénat
Non-communication de rapport de campagne/d'état des dépenses électorales	Suspension du financement public jusqu'à la communication	Parti ou mouvement politique	Président de la Chambre des députés/du Sénat
	Amende comprise entre 51 645,69 et 516 457 EUR	Parti ou mouvement politique	Comité des contrôleurs
	Amende comprise entre 5 164,57 et 51 645,69 EUR	Candidat	Commission régionale de garantie électorale
	Révocation (en cas de non-communication dans le nouveau délai imparti)	Candidat	Chambre du parlement ou conseil régional concerné
Non-indication de source de financement ou irrégularités dans un rapport de campagne/état des dépenses électorales	Amende comprise entre 5 164,57 et 51 645,69 EUR	Parti ou mouvement politique / candidat	Comité des contrôleurs / Commission régionale de garantie électorale
Non-respect du plafond de dépenses	Amende supérieure ou égale à la moitié du montant de dépassement du plafond de dépenses mais inférieure ou égale à 3 fois ce montant	Parti ou mouvement politique / candidat	Comité des contrôleurs / Commission régionale de garantie électorale
	Révocation (si le montant de dépassement est supérieur ou égal à deux fois le plafond des dépenses)	Candidat	Chambre des députés / Sénat / Conseil régional
Non-communication ou communication tardive de la déclaration conjointe de don	Amende comprise entre 2 et 6 fois le montant du don non déclaré	Parti ou mouvement politique / donateur	Préfet

Type de violation	Sanction(s) applicable(s)	Contrevenant(s) sanctionné(s)	Instance de sanction
Violation de la réglementation relative à la vérification des comptes des sociétés et à l'affiliation de sociétés distinctes	Remboursement obligatoire du financement reçu majoré d'intérêts	Journal de parti	Service de l'information et des publications de la Présidence du Conseil des ministres
	Ajustement de la valeur monétaire de la société		

### Mécanismes d'appel

114. Un appel des sanctions pénales, administratives ou civiles pour violation des règles sur le financement politique est possible devant les autorités judiciaires compétentes.

### Prescription

115. Le délai de prescription de l'infraction pénale de financement politique illicite est de 6 ans.

116. La violation des règles relatives à l'information financière par les partis politiques n'est pas susceptible de s'éteindre par prescription.

117. S'agissant des sanctions en cas de violation des règles relatives aux dépenses et à l'information en matière électorale, le droit d'exiger l'acquiescement des amendes applicables expire dans un délai de 5 ans à compter de la date à laquelle la violation a été commise. Le délai de prescription peut être suspendu, conformément aux dispositions pertinentes du Code civil (articles 2943 et 2944). En outre, l'obligation de s'acquiescer d'une sanction prend fin si elle n'est pas notifiée dans un délai de 90 jours à partir de la date à laquelle la violation a été établie.

### Immunités

118. La législation ne prévoit pas de protection par des immunités spéciales pour les questions ayant trait au financement politique. Cela étant dit, l'article 68 de la Constitution accorde aux parlementaires une immunité absolue contre des poursuites au civil ou au pénal pour les opinions ou les votes exprimés dans l'exercice de leurs fonctions (exonération de responsabilité). Sans l'autorisation de l'assemblée parlementaire dont il est membre, aucun parlementaire ne peut faire l'objet de fouille ou de perquisition, et ne peut être arrêté ou privé de sa liberté personnelle ou détenu, sauf exécution d'une décision finale de justice non susceptible d'appel ou sauf si le parlementaire en question a été pris lors de la commission d'une infraction pour laquelle est prévue une arrestation obligatoire de l'auteur pris sur le fait. La même autorisation est requise pour l'interception de conversations ou d'autres communications de parlementaires sous quelque forme que ce soit, y compris la correspondance.

### Statistiques

119. De 1997 à 2009, 91 partis politiques ont été pris en situation irrégulière en ce qui concerne leurs états financiers annuels. Cependant, seuls 6 d'entre eux ont effectivement été sanctionnés par la suspension du remboursement de leurs dépenses électorales parce qu'ils étaient alors toujours bénéficiaires d'un tel remboursement (en effet, ils avaient accumulé des tranches annuelles restant à verser au-delà de la date de notification des irrégularités en question). En cas de pareille sanction, les partis concernés ne peuvent plus recevoir le remboursement des montants

auxquels ils peuvent prétendre jusqu'à la régularisation totale de leurs rapports financiers. Les 85 partis restants, vu qu'ils avaient reçu, avant la notification des irrégularités en question, toutes les tranches annuelles de remboursement qui leur étaient dues (par exemple, la cinquième et dernière tranche) et vu qu'ils n'ont pas accumulé d'autres tranches de remboursement du fait d'une participation à des élections ultérieures (par exemple, parce qu'ils ont été dissous entre temps ou n'ont pas atteint le seuil réglementaire requis pour de nouveaux remboursements), ne subissent pas effectivement les conséquences de la sanction en question (à savoir, la suspension du remboursement des dépenses électorales).

120. Pour ce qui est des sanctions pour manquement à l'obligation de déposer une déclaration conjointe, en 2009, 4 procédures judiciaires ont été menées à terme et 3 sont en suspens.
121. En ce qui concerne les sanctions pour financement politique illicite, en 2009, 1 procédure judiciaire a été menée à terme et 5 sont en suspens.
122. La Cour des comptes indique que, depuis 1996, elle a ouvert 7 procédures administratives de suspension de financement public pour non-communication de rapport financier par des partis politiques ayant droit à un financement public. Suite à la réception de suppléments documentaires, 6 partis politiques ont ensuite recouvré le financement public suspendu. S'agissant des amendes pour non-communication d'un rapport financier par des partis politiques sans droit à une subvention publique, 17 procédures administratives ont été ouvertes, dont seulement 9 ont abouti à l'imposition effective de la sanction. L'amende imposée s'est élevée à 51 645,70 EUR. Enfin, 1 procédure d'exécution a été engagée contre un mouvement politique qui, dans le rapport final présenté, avait omis d'indiquer les sources de financement d'une campagne électorale. Cette procédure a abouti à l'imposition d'une amende de 5 164,57 EUR.

### III. ANALYSE

123. Dans les années 90, l'Italie a été secouée par une série de scandales retentissants de financement illicite de partis politiques. Les scandales de 1992-1993 dits « *Tangentopoli* » – de « *tangente* » (pot-de-vin) et « *poli* » (ville) en grec – ainsi que l'exigence d'une plus grande responsabilité du système exprimée par les citoyens à travers les « mouvements référendaires pour une réforme électorale » ont induit des modifications du système électoral et de la réglementation sur le financement des partis. Les leçons du passé ont certainement aidé à améliorer le système à plusieurs égards, y compris en mettant en place des obligations de comptabilité, tenue de registres et déclaration pour les partis et candidats et en renforçant ainsi la discipline financière dans ce domaine. Cependant, l'EEG est convaincue qu'une poursuite de la réforme du financement politique est aujourd'hui urgente sachant que le cadre législatif et institutionnel en vigueur présente des lacunes flagrantes par rapport aux normes de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.
124. Les entretiens que l'EEG a eus lors de sa visite en Italie ont fait ressortir l'avis, très répandu chez les autorités publiques compétentes mais aussi chez les différentes forces politiques, selon lequel des changements sont nécessaires pour améliorer la transparence du financement politique, renforcer les mécanismes de contrôle public et de coercition et, ce faisant, assurer des conditions plus équitables pour l'ensemble des protagonistes. Dans ce contexte, l'EEG apprécie particulièrement certaines des initiatives prises par les partis politiques eux-mêmes pour aller parfois au-delà de ce qui est strictement requis par la loi afin d'améliorer leur système de contrôle interne (par exemple, en recourant à des cabinets d'audit externe indépendants pour vérifier leur comptabilité) et leurs mécanismes de prévention de la corruption (par exemple,

élaboration de code de conduite, publication des comptes sur le site Internet du parti, transparence des droits d'adhésion et règles relatives aux sections locales). L'EEG considère qu'il est désormais temps d'aller plus loin dans ce domaine, de rendre juridiquement contraignantes les bonnes pratiques que certains partis appliquent dans le contexte de leurs activités quotidiennes, de réduire au minimum les risques de corruption et de renforcer la confiance du public dans les partis politiques en améliorant la transparence des comptes politiques, notamment à travers des modalités de contrôle plus efficaces pour dépister les irrégularités et des sanctions effectives en cas d'abus.

125. En particulier, l'EEG souligne que les mécanismes de contrôle actuellement en place constituent le point le plus lacunaire de la réglementation sur le financement des partis en Italie. Le contrôle interne et la discipline financière mis en place par les partis eux-mêmes varient considérablement dans les faits et dépendent de chaque parti, en l'absence d'obligations juridiques spécifiques. Le rôle de surveillance que les citoyens privés peuvent jouer est très limité étant donné qu'ils ne peuvent pas accéder à des informations vraiment substantielles en temps opportun : les informations fournies sur le financement politique sont présentées sous forme de données agrégées et sont souvent publiées trop longtemps après l'exercice de référence. Par ailleurs, le contrôle effectué par les pouvoirs publics est très fragmenté : la communication est très limitée entre les trois institutions différentes qui se sont vu confier des responsabilités de surveillance essentielles, et toutes les trois connaissent les mêmes restrictions concernant le type de contrôle qu'elles sont habilitées à réaliser (c'est-à-dire un contrôle de forme plutôt que de fond), ainsi que leurs prérogatives en matière d'inspection et de coercition. Etant donné le rôle de contrôle dispersé et étroit que les pouvoirs publics peuvent jouer en ce qui concerne le financement politique, le fait que le contrôle interne varie grandement d'un parti politique à l'autre dans la pratique et dépend beaucoup de la rigueur appliquée par chaque parti et, enfin, le fait que le type de surveillance que les citoyens peuvent exercer est limité en raison de certaines contraintes pratiques de publicité, le contrôle actuellement exercé sur les finances des partis politiques et des candidats est notablement lacunaire. Tandis que le contrôle exercé par les organismes publics de contrôle compétents en matière de financement des partis est trop restreint et largement inefficace dans la pratique, les procureurs et les juges jouent un rôle inestimable dans l'identification de la corruption touchant les partis politiques ; cependant, dans ce domaine également, les retombées de leur action sont limitées par les insuffisances déjà identifiées en ce qui concerne le régime de sanction des infractions de corruption prévu dans le droit pénal, ainsi que le décrit le rapport sur le Thème I – Incriminations (Greco Eval III Rep (2011) 7F, Thème I).

#### Cadre réglementaire relatif au financement des partis : règles générales et définitions

126. Le cadre réglementaire en vigueur sur le financement politique est complexe et fragmenté en plusieurs instruments législatifs (plus de dix lois différentes), qui ont fait l'objet de plusieurs modifications ces quatre dernières décennies. Les interlocuteurs que l'EEG a rencontrés ont parlé de « stratification » des normes dans ce domaine (selon les acteurs politiques concernés, les types de financement public alloué, les niveaux territoriaux, etc.) et du fait qu'elles reposent sur une base *ad hoc*. La plupart des personnes interrogées ont convenu que l'absence d'uniformité de la législation constitue clairement un obstacle à la transparence et à l'efficacité du système de financement des partis. L'EEG concède que la situation actuelle est loin d'être idéale et entrave une bonne application et l'efficacité de la législation dans la mesure où elle empêche les acteurs soumis à des obligations, et aussi le grand public, d'avoir une vision d'ensemble des règles applicables dans ce domaine. Une réforme en profondeur, en consultation étroite avec les partis politiques, en vue de consolider les règles applicables en matière de financement politique et d'assurer leur cohérence, efficacité et exhaustivité, est manifestement requise.

127. D'autre part, la réglementation dans ce domaine se caractérise par l'absence de dispositions juridiques sur la création et le statut juridique des partis politiques. En Italie, les partis et les mouvements politiques sont dépourvus de personnalité juridique et il n'est pas obligatoire qu'ils soient reconnus ou enregistrés. L'absence de règles s'explique par la référence au principe de la liberté d'association, consacré par l'article 49 de la Constitution. L'EEG a évoqué cette situation avec les interlocuteurs rencontrés en Italie, y compris des représentants de partis, qui ont pour la plupart admis la nécessité de combler ce vide juridique ; des propositions législatives avaient été déposées à cet effet et le Parlement avait commencé à en débattre. L'EEG considère qu'il est extrêmement important que le cadre réglementaire définisse le statut juridique des partis politiques, en prenant conscience que des dispositions réglementaires dans ce domaine n'entameraient en rien la réalité vivante de l'activité politique ainsi que les activités et les droits des partis politiques en Italie mais garantirait plutôt une pleine protection des droits utiles à leur fonctionnement interne et accroîtrait la transparence de leurs opérations vis-à-vis du grand public. De plus, sachant que les partis bénéficient d'un financement public important (plus de 80 % de leurs recettes, d'après certaines sources d'information), il est raisonnable que l'Etat et le public reçoivent des informations de base sur les structures et les activités des partis (par exemple, statuts, dirigeants, etc.).
128. Autre lacune de la législation est l'absence de définition précise de la période de référence comptable et financière applicable aux campagnes électorales, qui permettrait de refléter étroitement l'activité financière de cette période. Cela crée des dilemmes d'interprétation pour les organismes de contrôle compétents. Par exemple, la Cour des comptes, dans son dernier rapport sur le contrôle des dépenses de campagne (2009), aborde ce point spécifique lorsqu'il considère que la période qui est communément admise en tant que période de la campagne, c'est-à-dire les deux mois précédant la convocation des élections par décret du Président de la République et les deux mois suivant le jour du scrutin, doit être revue, afin de tenir dûment compte des dépenses de campagne, et précisée par la législation.
129. En outre, la législation actuelle (c'est-à-dire la loi n° 515/1993) ne traite pas systématiquement des élections européennes. Les obligations de déclaration et d'audit (c'est-à-dire la présentation d'un état définitif des dépenses électorales et des sources de financement) sont applicables aux partis politiques pour les élections européennes, mais le régime de sanction prévu en cas d'infraction à la législation n'est pas applicable. Les candidats individuels ne sont pas soumis à une obligation de déclaration ou d'audit pour ces élections. Les plafonds de dépenses n'ont pas été fixés pour les campagnes des élections européennes. L'EEG a du mal à comprendre pourquoi, si des fonds publics sont également affectés aux élections européennes, les partis et les candidats ne sont pas soumis à des obligations de transparence, de contrôle et de sanction comparables à celles qui sont applicables aux autres élections.
130. A la lumière des insuffisances identifiées ci-dessus, l'EEG recommande **d'engager un processus de réforme de la législation qui prévoie i) des règles sur le statut juridique des partis politiques ; ii) une définition précise de la période de référence financière et comptable des campagnes électorales ; iii) des normes de transparence, contrôle et sanction pour les élections européennes, qui soient comparables à celles qui s'appliquent aux autres types d'élections ; et iv) un cadre juridique systématisé, complet et pratique pour le financement des partis politiques et des candidats, y compris en envisageant la consolidation des règles applicables dans un texte législatif unique.**

## Transparence

131. L'EEG note qu'il existe désormais des obligations de tenue de registres et de comptabilité pour les partis politiques. De plus, le rôle d'orientation que joue le Comité des commissaires aux comptes améliore manifestement peu à peu la qualité des rapports financiers présentés par les partis politiques. De même, les candidats ne peuvent collecter des fonds qu'à travers des comptes de campagne dédiés tenus par un agent électoral. De l'avis de l'EEG, une telle discipline financière, si elle est exercée de façon responsable et continue, ne pourra que contribuer à la réussite des réformes futures du système.
132. S'agissant des recettes perçues par les acteurs politiques, elles dépendent largement du financement public (voir également tableau, paragraphe 18). De 1974 jusqu'en 1993, le financement public des partis politiques concernait les activités ordinaires et de campagne. Suite aux irrégularités graves et généralisées en matière de financement des partis découvertes au début des années 90, depuis 1993, le financement public est alloué sous forme de remboursement des dépenses de campagne ; les partis politiques ne perçoivent plus de financement public au titre de leurs activités ordinaires. D'après les données disponibles, les partis politiques reçoivent beaucoup plus qu'ils ne dépensent au cours des campagnes électorales : de 1994 à 2008, ils ont fait état de dépenses totales de 570 000 000 EUR, alors qu'ils ont reçu 2 253 612 233 EUR, ce qui représente une différence de 1 674 612 233 EUR. Au cours de la visite en Italie, les autorités ont indiqué que certains partis avaient reçu 400 % de plus que ce qu'ils avaient en fait dépensé. Cela s'explique par le fait qu'en Italie, le financement public au titre des dépenses électorales est alloué sur la base des voix recueillies par le parti politique concerné, plutôt que sur la base des dépenses effectivement encourues. Cela étant dit, les dépenses de campagne sont plafonnées en fonction du nombre d'électeurs habitant dans la circonscription concernée. En dehors des restrictions susmentionnées, l'usage que les partis politiques font des deniers publics reçus n'est pas soumis à des conditions : les partis politiques peuvent faire tout autre usage des subventions publiques allouées. L'usage du financement public ne fait l'objet d'aucun contrôle. Il existe un écart notable entre le financement public que les partis politiques reçoivent pour, en théorie, couvrir leurs dépenses de campagne et le montant qu'ils sont autorisés à dépenser aux mêmes fins en vertu des dispositions législatives plafonnant les dépenses de campagne. L'EEG s'abstient de formuler une recommandation à cet égard, dans la mesure où il appartient aux autorités de décider du niveau de financement public des partis politiques, mais une réflexion sur la disparité de fait entre les règles en vigueur en matière de remboursement des dépenses de campagne et les règles de plafonnement des dépenses semble nécessaire. D'après l'EEG, étant donné que dans la réalité le financement public alloué aux partis politiques sert à couvrir non seulement les dépenses de campagne mais aussi les dépenses liées aux activités ordinaires, les normes de transparence et de contrôle concernant ce dernier type d'activités doivent être sensiblement renforcées, conformément aux recommandations iv (paragraphe 137) et vi (paragraphe 144) ci-après. D'autre part, l'EEG a appris que jusqu'à une période récente (2006), les partis pouvaient bénéficier des tranches de remboursement accumulées : ils pouvaient accumuler des remboursements au titre des dépenses électorales en cas de fin de la législature ; heureusement, ce cas de figure n'est désormais plus possible.
133. En ce qui concerne les dons privés (qu'ils proviennent d'une personne physique ou d'une personne morale), ils ne font l'objet d'aucun plafonnement. Néanmoins, il existe quelques restrictions, y compris une interdiction des dons en espèces supérieurs à 1 000 EUR ; une interdiction pour les sociétés qui font appel public à l'épargne ou dont plus de 20 % du capital est détenu par l'Etat d'effectuer des dons aux partis politiques ; et une obligation que tout don effectué par une société soit approuvé par son conseil d'administration au préalable et

mentionné dans son rapport annuel. S'agissant de la divulgation des dons reçus en provenance de donateurs individuels, le seuil est fixé à 20 000 EUR pour les candidats et 50 000 EUR pour les partis politiques. L'EEG a des doutes sur la transparence du financement privé des partis/candidats. En particulier, l'EEG a évoqué, avec les interlocuteurs qu'elle a rencontrés, la pratique des partis politiques concernant les dons en espèces inférieurs à 1 000 EUR. La plupart d'entre eux ont indiqué qu'ils délivrent un reçu et enregistrent les détails afférents au don (montant, identité du donateur et date à laquelle le don a été effectué) dans leurs livres, sauf si la contribution est de très faible montant et collectée de façon spontanée dans le cadre d'un rassemblement. Cependant, ils ont aussi reconnu qu'actuellement, il n'existe ni disposition juridique imposant la vérification de l'identité d'une personne faisant une contribution inférieure à 1 000 EUR ni interdiction générale des dons anonymes. De l'avis de l'EEG, les règles relatives à la divulgation des dons doivent être plus précises et plus strictes dans un souci d'efficacité. En outre, les seuils de divulgation en vigueur sont trop élevés et peuvent ainsi contribuer à masquer la provenance de dons privés pertinents – ce qui va à l'encontre d'une pleine transparence du financement des partis politiques. L'EEG recommande donc **i) d'introduire une interdiction générale des dons en provenance de personnes dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat ; et ii) d'abaisser à un niveau pertinent le seuil de don actuel au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée, soit 20 000 EUR pour les dons à un candidat individuel et 50 000 EUR pour les dons à un parti politique.**

134. En rapport avec la restriction visant les sociétés qui font appel public à l'épargne ou dont plus de 20 % du capital est détenu par l'Etat, l'EEG note que la législation reste silencieuse sur les sociétés adjudicataires de marchés publics ou bénéficiaires de subventions publiques. L'EEG attire l'attention sur l'article 5(b) de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui conseille aux Etats de prendre des mesures visant à limiter, interdire ou autrement réglementer de façon stricte les dons en provenance d'entités juridiques qui fournissent des biens ou services à une administration publique quelle qu'elle soit. L'EEG rappelle que d'autres Etats membres du GRECO ont introduit des règles spécifiques de limitation des dons en provenance d'entreprises ayant conclu des marchés avec des autorités publiques, afin d'éviter les situations « payer pour jouer », autrement dit un mécanisme de financement public occulte ou sélectif dans le cadre duquel des donateurs d'une campagne se voient attribuer des marchés en guise de récompense. L'Italie pourrait s'inspirer des expériences et modèles de réglementation de ces pays. Tout en s'abstenant de formuler une recommandation dans un domaine qui ne rentre pas dans le champ de la présente évaluation, l'EEG ne peut qu'inviter les autorités italiennes à ne pas laisser passer l'occasion de réglementer, dans le cadre d'une future réforme du système de financement politique, ce point important qui implique un risque de corruption élevé.
135. Par ailleurs, il importe d'assurer une plus grande transparence en ce qui concerne l'ensemble du champ des activités des partis politiques. En effet, les partis ne sont pas tenus d'élaborer des états financiers consolidés ; en conséquence, aujourd'hui, les rapports financiers présentés par les partis politiques n'offrent pas une vue d'ensemble complète de leurs activités financières. Cela n'est pas en conformité avec l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui souligne la nécessité de consolider les comptes des partis politiques. De même, il n'existe pas de disposition imposant aux partis politiques d'inclure dans leur comptabilité l'activité financière de leurs sections locales – ni de pratique dans ce sens. Si la reddition de comptes à leur siège national peut représenter une charge administrative excessive pour les sections locales des partis de petite dimension, l'absence de données sur les sources de financement et les dépenses correspondantes des sections locales ouvre la voie à la possibilité d'échapper à tout contrôle administratif et à toute surveillance publique. Cette situation est très

préoccupante en ce qui concerne les sections couvrant des circonscriptions de taille importante. Les risques de corruption pourraient être particulièrement élevés dans ces circonscriptions, eu égard à l'envergure des opérations économiques (par exemple, délivrance de permis, passation de marchés, initiatives d'aménagement urbain, etc.) qui se déroulent au niveau local. Il semble également que les partis ne soient pas tenus d'enregistrer, dans leurs documents comptables, des informations sur les entités qui ont, directement ou indirectement, un lien avec eux ou qui d'une façon ou d'une autre sont placées sous leur contrôle (par exemple, fondations ou associations politiques), le cas échéant. Des questions épineuses se posent également à propos des liens que les partis entretiennent avec les groupes parlementaires (groupes de partis dans les chambres parlementaires ainsi que dans les conseils régionaux, provinciaux et municipaux). En effet, alors que ces groupes reçoivent un financement public substantiel (soit 98 000 000 EUR/an pour la Chambre des députés et le Sénat – répartis comme suit : 35 000 000 EUR pour les groupes parlementaires et 54 000 000 EUR pour les parlementaires individuels), ils ne sont soumis à aucune obligation de déclaration et partant, à aucun contrôle public<sup>6</sup>. Enfin, l'EEG a ouï dire qu'il n'est pas rare qu'un groupe parlementaire prenne en charge des dépenses liées à l'activité d'un parti, telles que des honoraires d'experts, frais de location de bureaux et frais de services de secrétariat. L'EEG recommande **i) de rechercher des moyens de consolider les comptes des partis politiques afin d'intégrer les sections locales et ii) d'adopter des mesures pour renforcer la transparence des recettes et des dépenses des a) entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou placées autrement sous leur contrôle ; et b) groupes parlementaires.**

136. En général, les informations relatives au financement des partis et des campagnes (y compris les détails afférents aux dons privés et aux dépenses) ne sont pas fournies de sorte à faciliter un accès aisé en temps opportun pour le public. Les informations que les partis communiquent dans le cadre du système actuel se caractérisent par un défaut patent de précisions. Les chiffres sont trop généraux : ils sont présentés de façon agrégée pour chacune des principales sources de recettes (par exemple, droits d'adhésion, dons, etc.), ce qui permettrait de dissimuler assez facilement les flux d'argent réels dans la pratique. L'EEG a été informée d'allégations de contributions occultes et de bilans comptables falsifiés concernant des partis politiques. De plus, les informations sur le financement des partis politiques ou candidats ou/et des campagnes électorales ne sont pas toujours disponibles en temps opportun après l'exercice de référence pour lequel les partis font la déclaration.
137. Le rôle de surveillance que les médias et les citoyens pourraient jouer dans ce domaine, qui est primordial dans une démocratie en bon état de marche, est aussi contrecarré par la complexité du système – vu que des rapports sont déposés auprès de différentes institutions et rendus publics par celles-ci selon des méthodes différentes, dont certaines requièrent de se déplacer physiquement dans les locaux de l'institution qui détient les informations pour solliciter un accès à celles-ci. Il va sans dire qu'une divulgation sans formalités des informations est fondamentale pour garantir la transparence du financement politique. En Italie, le grand public et les médias ont accès à des données qui sont agrégées (ce qui veut dire, non compréhensibles de prime abord) et qui arrivent tard dans le processus ; c'est la raison pour laquelle l'EEG doute que les informations divulguées soient assez pertinentes pour aider à identifier les liens financiers douteux et les risques de corruption dans le système de financement des partis. En conséquence, l'EEG recommande **i) d'élaborer une approche coordonnée de publication d'informations sur le financement des partis politiques et des campagnes ; et ii) de veiller à ce que ces informations soient mises à disposition de façon cohérente et**

---

<sup>6</sup> Les autorités italiennes ont indiqué, après la visite sur place, qu'une nouvelle réglementation était en préparation ; elle imposera à chaque parlementaire de fournir des pièces justificatives pour la moitié des subventions publiques obtenues, qui seront considérées comme un remboursement de frais.

**compréhensible et en temps opportun, et ainsi faciliter et étendre l'accès du public, notamment en tirant le meilleur parti de la publication sur Internet.**

### Surveillance

138. Comme souligné plus haut et ainsi que l'ont reconnu pratiquement tous les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite en Italie, il est urgent de renforcer l'efficacité du système de contrôle actuel.
139. Le contrôle interne et la discipline financière mis en place par les partis eux-mêmes varient grandement dans la pratique, en l'absence de normes juridiques spécifiques ; tandis que certains partis ont développé un système de vérification interne des comptes acceptable, d'autres utilisent un système comptable plus rudimentaire et n'effectuent pas de vérification comptable après-coup. A ce propos, l'EEG note qu'il n'existe pas d'obligation juridique concernant l'indépendance et les qualifications professionnelles des personnes chargées de vérifier les comptes des partis et candidats politiques. Seul un des partis politiques interrogés par l'EEG avait recours à un cabinet privé d'audit externe pour vérifier ses comptes. L'EEG a déjà souligné combien il est crucial, pour la crédibilité de l'ensemble du système, que des mécanismes de vérification soient conçus et mis en œuvre avec efficacité. La vérification des finances des partis, si elle est effectuée de façon indépendante et efficace, faciliterait la mission de contrôle des organismes publics dans l'avenir. L'établissement de dispositions juridiques spécifiques imposant aux partis politiques de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes professionnel renforcerait indubitablement leur discipline financière et réduirait les possibilités de corruption. En conséquence, l'EEG recommande **i) d'introduire des règles précises et cohérentes quant aux obligations de vérification comptable des partis politiques ; et ii) de veiller à la nécessaire indépendance des commissaires aux comptes qui doivent certifier les comptes des partis politiques.** L'EEG reconnaît la nécessité d'une certaine souplesse dans les obligations de vérification comptable pour tenir compte des moyens et des besoins différents des divers partis, et notamment éviter que les partis de petite dimension dont les moyens administratifs sont limités voire nuls ne soient soumis à des procédures trop contraignantes.
140. La surveillance exercée par les autorités publiques sur le financement politique est trop fragmentée pour avoir une vue d'ensemble des comptes des partis politiques et candidats et permettre ainsi un véritable contrôle de ces comptes. Trois organismes différents sont compétents dans ce domaine : i) le Comité des commissaires aux comptes (qui relève du Parlement) procède à une vérification des rapports financiers annuels des partis politiques ; ii) le Comité des contrôleurs de la Cour des comptes vérifie les dépenses électorales des partis politiques ; iii) la Commission régionale de garantie électorale examine les dépenses électorales des candidats. L'EEG a de sérieux doutes sur cette approche parcellaire du contrôle du financement politique, d'autant plus que dans la pratique il est difficile de différencier les activités ordinaires et les activités de campagne, ainsi que les recettes et les dépenses y afférentes. A cet égard, l'EEG est préoccupée par le fait que les canaux de communication et de coopération sont limités, voire inexistant, entre les autorités compétentes pour échanger des informations sur leurs activités, constats et préoccupations et mieux coordonner leur action dans ce domaine. L'EEG a appris que la visite d'évaluation du Troisième Cycle du GRECO a constitué la première occasion à laquelle les trois autorités se sont réunies pour examiner la question.
141. L'EEG note, en outre, que le champ de compétence des autorités concernées est plutôt étroit. Cependant, elles partagent toutes certaines contraintes importantes : en vertu de la législation en vigueur, elles n'ont pas de pouvoirs d'inspection et effectuent un contrôle de nature purement formelle. Aujourd'hui, ce contrôle consiste généralement à vérifier si les états comptables

correspondent aux factures ; les autorités n'ont ni les pouvoirs ni les ressources requis pour vérifier si les montants reflètent les recettes et les dépenses réels des acteurs politiques. Tel que l'a relevé un des interlocuteurs rencontrés par l'EEG : « les partis savent comment préparer des rapports acceptables en apparence qui occultent bien les transactions douteuses ».

142. L'EEG est aussi préoccupée par la nature *ad hoc*, le mandat limité et le manque de coopération des organismes de contrôle compétents. Le Comité des contrôleurs est établi au sein de la Cour des comptes pour une période de 6 mois, qui peut être prorogée de 3 mois au maximum ; il se compose de 3 juges désignés par tirage au sort parmi les membres de la Cour, lesquels peuvent se faire assister par des commissaires aux comptes et un personnel de soutien. Le Comité des commissaires aux comptes se compose de 5 commissaires aux comptes indépendants qui exercent leur mandat pendant une législature donnée. La Commission régionale de garantie électorale est instituée au sein de la Cour d'appel ou de la Cour de première instance pour une période de 4 ans renouvelable une fois. La nature *ad hoc* de ces organismes soulève plusieurs problèmes liés au manque de continuité de leurs activités. Cela est particulièrement vrai dans le cas du Comité des contrôleurs de la Cour des comptes, étant donné la durée particulièrement courte de son mandat – qui s'est traduite à maintes reprises par une difficulté à développer une expertise. Un autre inconvénient important est qu'en cas d'élections concomitantes, il est nécessaire de désigner deux comités de contrôleurs différents, ce qui cause inévitablement des problèmes de coordination du processus de surveillance. De même, il peut arriver que soient en cours des procédures pour manquement engagées contre certains partis politiques par un comité de contrôleurs donné mais dans lesquelles ce comité ne joue plus aucun rôle alors que ses avis auraient pu être fort utiles.
143. En outre, des progrès sont à faire pour resserrer la coopération avec les services fiscaux et répressifs. A cet égard, les autorités de contrôle en place pourraient adopter une approche plus anticipatrice en matière d'enquêtes sur les irrégularités financières. Aujourd'hui, les organismes de contrôle ne vérifient pas les chiffres par recoupement avec d'autres organismes publics susceptibles de disposer d'informations pertinentes. En cas de découverte d'irrégularités, celles-ci sont généralement clarifiées en concertation avec le parti politique concerné – processus qui peut comprendre de nombreux aller-retour jusqu'à rectification de l'irrégularité ou concordance des chiffres. Cependant, ce processus ne permet pas d'établir très clairement si les chiffres finaux constituent une représentation fidèle des finances du parti ou plutôt une représentation artificielle destinée à créer une apparence de conformité. Dans ce contexte caractérisé par un contrôle inconsistant et essentiellement formel, l'EEG apprécie les initiatives lancées par des juges et des procureurs pour dépister des pratiques de financement illicite des partis. Les services répressifs rencontrés lors de la visite d'évaluation ont indiqué qu'aucun des organismes de contrôle ne les a jamais alertés à propos d'irrégularités relatives au financement politique ; cependant, ils ont pu découvrir des activités illicites impliquant des partis politiques dans le cadre de l'instruction d'infractions connexes. L'EEG observe que la plupart des scandales de corruption mis en lumière au début des années 90 dans le cadre de l'affaire *Tangentopoli* comportaient un important volet de financement illicite de parti.
144. A la lumière des graves lacunes susmentionnées, l'EEG recommande i) **de confier à un organe directeur indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, un mandat, une stabilité ainsi que des pouvoirs et des ressources adéquats pour lui permettre de mener efficacement le contrôle, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique ; ii) en attendant, de veiller à ce que les institutions compétentes existantes conçoivent des modalités pratiques pour une mise en œuvre efficace des règles de financement des partis et des campagnes ; et iii) de renforcer la coopération et la coordination des efforts au niveau opérationnel et des directions entre**

## **les autorités chargées de la surveillance du financement politique et les services fiscaux et répressifs.**

145. Pour terminer sur une note positive, l'EEG tient à souligner qu'il existe déjà un système de déclaration et de contrôle nettement meilleur en ce qui concerne les journaux de parti bénéficiaires de fonds publics. Même s'il n'existe pas de dispositions sur la façon dont ces fonds doivent être utilisés, et donc pas de procédures de vérification de la façon dont ils sont dépensés, le Service de l'information du Conseil des ministres (qui agit en tant qu'organe technique indépendant) a accumulé une expérience significative qui lui permet de forger des soupçons même à partir d'une lecture formelle des états financiers. De plus, des canaux de coopération efficaces (y compris d'échange de données) avec la *Guardia di Finanza* (Brigade financière) ont été mis en place, ce qui a permis à cette dernière d'effectuer des inspections et des contrôles ponctuels dans plusieurs affaires. En cas de découverte de fraudes, des fonds majorés d'intérêts peuvent être rappelés. Le mécanisme actuel de contrôle des journaux de parti politique semble fonctionner de façon assez efficace dans la pratique ; un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de ce modèle, aux fins de l'amélioration du contrôle du financement des partis.

### Sanctions

146. Les sanctions prévues en cas de violation des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont dispersées entre plusieurs textes législatifs. Alors que la Loi n° 195/1974 prévoit une peine d'emprisonnement de 4 ans au maximum en cas de financement illicite d'un parti, la Loi n° 2/1997, la Loi n° 515/1993 et le droit civil ordinaire (pour les journaux de parti) prévoient eux des sanctions administratives, telles qu'une suspension du remboursement des dépenses électorales et l'imposition d'amendes. De même, diverses instances sont habilitées à imposer des sanctions à des partis politiques et candidats. Outre les problèmes liés à cette structure législative et institutionnelle inégale et dispersée telle que décrite par ce rapport, l'EEG doit souligner que le régime de sanctions en vigueur comporte d'autres lacunes notables. Ces lacunes concernent en particulier l'éventail plutôt limité des sanctions prévues (en effet, de nombreux actes de financement politique douteux ne sont pas définis par la législation) et leur défaut d'adéquation avec les violations commises.
147. Premièrement, la portée de l'unique disposition pénale sur le financement illicite est limitée. En vertu de l'article 7 de la Loi n° 195/1974, la responsabilité pénale du donateur et du bénéficiaire ne pourrait être engagée que si le don satisfait à certaines conditions précisées dans l'article, autrement dit si le don provient d'un organisme public, d'une administration locale ou d'une société dans laquelle un organisme public détient une participation en capital de plus de 20 % ou d'une filiale d'une telle société ou d'une société dont l'organe de direction n'a pas approuvé le don ou qui n'a pas inclus le don dans ses états financiers. D'après les autorités que l'EEG a rencontrées, l'infraction de financement illicite de parti politique est généralement l'indice d'autres infractions telles que la concussion<sup>7</sup> ou corruption et, par conséquent, il est apparemment peu probable que les personnes fautives échappent à une sanction en présence d'autres actes matériels illicites. Tout en comprenant l'argumentation des autorités, l'EEG est convaincue qu'un champ élargi de l'infraction de financement illicite de parti politique sera plus dissuasif et efficace sachant que la condamnation d'un individu lié à un parti politique pour financement illicite de parti aurait également des conséquences négatives sur l'image du parti et réduirait la possibilité de prétendre que la personne condamnée a agi de façon autonome.

---

<sup>7</sup> Pour plus de détails sur l'infraction de concussion (article 317 du Code pénal), se reporter au Thème I – Incriminations (Greco Eval III Rep (2011) 7F, Thème I), paragraphes 14 à 18.

148. S'agissant des sanctions administratives prévues par plusieurs lois, l'EEG estime qu'elles ne sont ni dissuasives ni efficaces ni proportionnées pour plusieurs raisons. Premièrement, aucune sanction n'est prévue pour l'ensemble des bénéficiaires potentiels de financement public ou l'ensemble des types d'élections. Notamment, les groupes parlementaires de partis politiques bénéficiant d'un financement public substantiel échappent aux mécanismes de contrôle et de coercition en vigueur (voir également paragraphe 135). De même, aucune sanction administrative n'est actuellement prévue pour les irrégularités dans le contexte des élections européennes. Deuxièmement, aucune sanction n'est prévue pour les personnes ayant des responsabilités directes concernant des obligations essentielles énoncées par les règles en vigueur en matière de financement des partis, par exemple le trésorier ou l'agent électoral (« *mandatario* »). Troisièmement, la suspension du financement public (remboursement au titre des dépenses électorales), qui constitue la mesure la plus courante (appliquée 91 fois de 1997 à 2009) et qui est imposée lorsqu'un parti omet de présenter un rapport financier, un rapport de campagne ou un état des dépenses électorales, est levée (et tous les montants dus sont versés) une fois que le document est finalisé. Dans ses rapports annuels de contrôle, la Cour des comptes a également souligné le caractère inéquitable des sanctions pécuniaires pour défaut de communication de rapport financier. En effet, d'un côté, les partis politiques qui continuent de bénéficier d'un financement public ont la possibilité de remédier à cette lacune ; en attendant qu'ils le fassent, la sanction qui leur est imposée, autrement dit la suspension du financement public, a un caractère purement préventif et provisoire. D'un autre côté, les partis politiques qui perdent le droit à un financement public (pour ne pas avoir recueilli des suffrages suffisants) se voient imposer une amende, qui constitue une mesure finale, et n'ont ainsi pas la possibilité de se racheter. La comparaison des deux cas de figure décrits ci-dessus fait ressortir une discrimination manifeste entre les partis qui continuent d'avoir droit à un financement public et ceux qui n'y ont plus droit. Enfin, le montant maximum de l'amende imposable, qui est fixé à 51 645,57 euros en cas de non-mention de la source des recettes, semble négligeable dans un pays où le montant moyen des remboursements au titre des dépenses de campagne totalise 182 558 644,78 EUR. A la lumière de ce qui précède, l'EEG considère que le régime de sanction actuel doit être sensiblement renforcé et recommande **de revoir l'arsenal actuel de sanctions administratives et pénales en cas de violation des règles sur le financement politique pour s'assurer que celles-ci sont efficaces, proportionnées et dissuasives.**

#### IV. CONCLUSIONS

149. Suite à des scandales retentissants de financement illicite de partis politiques dans les années 1990, le système de financement a été sensiblement amélioré pour renforcer la transparence et la discipline financière des partis politiques. Néanmoins, plusieurs lacunes majeures doivent être comblées de façon prioritaire.
150. En particulier, le rôle de surveillance des pouvoirs publics dans ce domaine est fragmenté et formel, dans la mesure où il implique trois institutions différentes qui ont des responsabilités essentielles mais des pouvoirs limités et où une coordination entre ces institutions et avec les services répressifs fait défaut. Cela a pour conséquence un système plutôt inefficace de surveillance externe du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Dans ce contexte, il est essentiel d'établir, à l'intention des partis politiques, une obligation précise de développer leur propre système de contrôle interne ; de plus, une disposition imposant aux partis de soumettre leurs comptes à une vérification indépendante renforcerait la crédibilité de ces comptes.
151. En outre, le régime de sanction actuel est très limité et particulièrement faible. Dans la pratique, les sanctions se limitent quasiment à une suspension du financement public jusqu'à correction

des irrégularités de forme constatées dans le processus de déclaration. En l'état actuel des choses, les sanctions ne sont ni efficaces ni proportionnées ni dissuasives.

152. Davantage d'efforts doivent être faits pour améliorer la transparence des comptes des partis politiques et candidats, afin que ces comptes donnent des informations précises et complètes sur les recettes et dépenses des candidats, partis politiques, entités qui leur sont liées (sections locales, fondations et associations politiques, etc.) et groupes parlementaires. Il convient de renforcer de manière significative les dispositions applicables aux élections européennes en matière de transparence, de contrôle et de sanction. Il demeure indispensable que de nouvelles dispositions soient introduites pour permettre au public d'avoir accès aux informations sur le financement politique, facilement et en temps opportun ; si ces informations sont assez pertinentes, la surveillance publique peut aider à identifier les liens financiers douteux et les pratiques de corruption possibles dans le système de financement des partis. Actuellement, s'agissant du financement des partis politiques en Italie, le grand public et les médias ont accès à des données qui sont agrégées (ce qui veut dire, non compréhensibles de prime abord) et qui arrivent trop tard dans le processus.
153. Les insuffisances identifiées dans le cadre législatif et les pratiques existants ouvrent la voie à des possibilités d'abus et ne permettent pas de dépister et d'établir efficacement les cas d'influence indue dans le processus de financement politique. La mise en œuvre des mesures recommandées par ce rapport peut constituer un progrès important, non seulement vers une réduction des risques de corruption au minimum mais aussi vers un renforcement de la confiance du public dans les partis politiques et la représentation politique en Italie.
154. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Italie :
  - i. **engager un processus de réforme de la législation qui prévoie i) des règles sur le statut juridique des partis politiques ; ii) une définition précise de la période de référence financière et comptable des campagnes électorales ; iii) des normes de transparence, contrôle et sanction pour les élections européennes, qui soient comparables à celles qui s'appliquent aux autres types d'élections ; et iv) un cadre juridique systématisé, complet et pratique pour le financement des partis politiques et des candidats, y compris en envisageant la consolidation des règles applicables dans un texte législatif unique (paragraphe 130) ;**
  - ii. **i) introduire une interdiction générale des dons en provenance de personnes dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat ; et ii) abaisser à un niveau pertinent le seuil de don actuel au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée, soit 20 000 EUR pour les dons à un candidat individuel et 50 000 EUR pour les dons à un parti politique (paragraphe 133) ;**
  - iii. **i) rechercher des moyens de consolider les comptes des partis politiques afin d'intégrer les sections locales et ii) adopter des mesures pour renforcer la transparence des recettes et des dépenses des a) entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou placées autrement sous leur contrôle ; et b) groupes parlementaires (paragraphe 135) ;**
  - iv. **i) élaborer une approche coordonnée de publication d'informations sur le financement des partis politiques et des campagnes ; et ii) veiller à ce que ces informations soient mises à disposition de façon cohérente et compréhensible et en**

**temps opportun, et ainsi faciliter et étendre l'accès du public, notamment en tirant le meilleur parti de la publication sur Internet (paragraphe 137) ;**

- v. i) introduire des règles précises et cohérentes quant aux obligations de vérification comptable des partis politiques ; et ii) veiller à la nécessaire indépendance des commissaires aux comptes qui doivent certifier les comptes des partis politiques (paragraphe 139) ;**
  - vi. i) confier à un organe directeur indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, un mandat, une stabilité ainsi que des pouvoirs et des ressources adéquats pour lui permettre de mener efficacement le contrôle, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique ; ii) en attendant, veiller à ce que les institutions compétentes existantes conçoivent des modalités pratiques pour une mise en œuvre efficace des règles de financement des partis et des campagnes ; et iii) renforcer la coopération et la coordination des efforts au niveau opérationnel et des directions entre les autorités chargées de la surveillance du financement politique et les services fiscaux et répressifs (paragraphe 144) ;**
  - vii. revoir l'arsenal actuel de sanctions administratives et pénales en cas de violation des règles sur le financement politique pour s'assurer que celles-ci sont efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 148).**
155. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités italiennes à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 septembre 2013.
156. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Italie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.